



# CÂMARA DOS DEPUTADOS

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Nº 174, DE 1995

(Do Poder Executivo)

MENSAGEM Nº 887/95

Modifica disposições do Título "Da Organização dos Poderes".

(À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO)

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. É suprimido, no inciso XI do art. 48, na alínea "e" do inciso II do § 1º do art. 61 e no art. 88, da Constituição Federal, o vocábulo "estruturação", passando estes dispositivos a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 48.....

.....  
XI - criação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;"

"Art. 61.....

§ 1º .....

II - .....

.....  
e) criação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;

"Art. 88. A lei disporá sobre a criação e atribuições dos Ministérios."

Art. 2º. É acrescentada ao inciso VI do art. 84, da Constituição Federal, após o vocábulo "funcionamento", a expressão "e estruturação dos órgãos da administração federal", passando o dispositivo a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 84.....

.....  
VI - dispor sobre a organização, funcionamento e estruturação dos órgãos da administração federal;"

Art. 3º. É acrescentada ao inciso XXV do art. 84, da Constituição Federal, após o vocábulo "extinguir", a expressão "e transformar, sem aumento de despesa e alteração da natureza jurídica do cargo, os cargos públicos federais, na forma da lei", passando o dispositivo a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 84.....

.....  
XXV- prover, extinguir e transformar, sem aumento de despesa e alteração da natureza jurídica do cargo, os cargos públicos federais, na forma da lei;"

Art. 4º. Ao art. 48 é acrescentado o inciso XV, com a seguinte redação:

"Art. 48.....

.....  
XV- fixação da remuneração dos cargos, empregos e funções dos serviços auxiliares, técnicos e administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;"

Art. 5º. É suprimida, na parte final do inciso IV do art. 51 e do inciso XIII do art. 52, da Constituição Federal, a expressão "e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias", passando os dispositivos a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 51.....

.....  
IV - dispor sobre a organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços;"

"Art. 52.....

.....  
XIII - dispor sobre a organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços;"

Art. 6º. Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,

"LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS-CeDI"

# CONSTITUIÇÃO

## 1988

.....  
TÍTULO IV

DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

## CAPÍTULO I

### DO PODER LEGISLATIVO

#### SEÇÃO II

##### *DAS ATRIBUIÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL*

**Art. 48.** Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

- I – sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;
- II – plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;
- III – fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas;
- IV – planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;
- V – limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União;
- VI – incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembleias Legislativas;
- VII – transferência temporária da sede do Governo Federal;
- VIII – concessão de anistia;
- IX – organização administrativa, judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e dos Territórios e organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal;
- X – criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas;
- XI – criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;
- XII – telecomunicações e radiodifusão;
- XIII – matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações;
- XIV – moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal.

#### SEÇÃO III

##### *DA CÂMARA DOS DEPUTADOS*

**Art. 51.** Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

- I – autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;
- II – proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;
- III – elaborar seu regimento interno;
- IV – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;
- V – eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.

#### SEÇÃO IV

##### *DO SENADO FEDERAL*

**Art. 52.** Compete privativamente ao Senado Federal:

I – processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

XIII – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

### *SEÇÃO VIII*

#### *DO PROCESSO LEGISLATIVO*

##### **SUBSEÇÃO III**

###### *DAS LEIS*

**Art. 61.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1.º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I – fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.

§ 2.º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

### **CAPÍTULO II**

#### *DO PODER EXECUTIVO*

##### *SEÇÃO II*

###### *DAS ATRIBUIÇÕES DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA*

**Art. 84.** Compete privativamente ao Presidente da República:

I – nomear e exonerar os Ministros de Estado;

II – exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

V – vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei;

XXIV – prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

XXV – prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

#### SEÇÃO IV

##### DOS MINISTROS DE ESTADO

**Art. 88.** A lei disporá sobre a criação, estruturação e atribuições dos Ministérios.

**Mensagem nº 887**, de 23 de agosto de 1995, do Poder Executivo

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do artigo 60, inciso II, da Constituição Federal, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências, acompanhado de Exposição de Motivos dos Senhores Ministros de Estado da Justiça e da Administração Federal e Reforma do Estado, o texto da proposta de emenda constitucional que "Modifica disposições do Título "Da Organização dos Poderes".

Brasília, 23 de agosto de 1995.



EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS INTERMINISTERIAL Nº 50, de 18 de agosto de 1995, dos Senhores Ministros de Estado da Justiça e da Administração Federal e Reforma do Estado.

Excellentíssimo Senhor Presidente da República.

Temos a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Exceléncia a proposta em anexo de emenda constitucional, relativa às competências dos Poderes para a sua organização administrativa e fixação da remuneração nos seus serviços auxiliares.

Esta proposta de emenda constitucional se complementa com a emenda relativa às disposições que regem a administração pública, o regime jurídico e a disciplina da estabilidade dos servidores públicos civis.

### *Considerações Gerais*

A crise do Estado está na raiz do período de prolongada estagnação econômica que o Brasil experimentou nos últimos quinze anos. Nas suas múltiplas facetas, esta crise se manifestou como crise fiscal, crise do modo de intervenção do Estado na economia e crise do próprio aparelho estatal. No que diz respeito a esta última dimensão, a capacidade de ação administrativa do Estado se deteriorou, enquanto prevalecia um enfoque equívocado que levou ao desmonte do aparelho estatal e ao desprestígio de sua burocracia.

Para este Governo, a reforma administrativa é componente indissociável do conjunto das mudanças constitucionais que está propondo à sociedade. São mudanças que conduzirão à restruturação do Estado e à redefinição do seu papel e da sua forma de atuação, para que se possa alcançar um equacionamento consistente e duradouro da crise.

O revigoramento da capacidade de gestão, de formulação e de implementação de políticas nos aparatos estatais será determinante para a retomada do desenvolvimento econômico e o atendimento às demandas da cidadania por um serviço público de melhor qualidade. Além disso, o aumento da eficiência do aparelho do Estado é essencial para a superação definitiva da crise fiscal.

A revisão de dispositivos constitucionais não esgota a reforma administrativa, mas representa etapa imprescindível ao seu sucesso, promovendo a atualização de normas, concomitante à remoção de constrangimentos legais que hoje entravam a implantação de novos princípios, modelos e técnicas de gestão.

No difícil contexto do retorno à democracia, que em nosso país foi simultâneo a crise financeira do Estado, a Constituição de 1988 corporificou uma concepção de administração pública verticalizada, hierárquica, rígida, que favoreceu a proliferação de controles muitas vezes desnecessários. Cumpre agora, reavaliar algumas das opções e modelos adotados, assimilando novos conceitos que reorientem a ação estatal em direção à eficiência e à qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

A revisão de dispositivos constitucionais e inúmeras outras mudanças na esfera jurídico-legal que a acompanharão, estão direcionadas para o delineamento de condições propícias à implantação de novos formatos organizacionais e institucionais, à revisão de rotinas e procedimentos e à substituição dos controles formais pela avaliação permanente de resultados.

Coerente com estes propósitos, Sr. Presidente, acreditamos que as emendas constitucionais ora apresentadas venham a contribuir decisivamente para o revigoramento da administração pública, com impactos positivos sobre o conjunto da ação governamental e sobre a sociedade. Como resultados esperados da reforma administrativa, vale destacar o seguinte:

- *incorporar a dimensão da eficiência na administração pública:* o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte;
- *contribuir para o equilíbrio das contas públicas:* as esferas de Governo que enfrentam o desequilíbrio das contas públicas disporão de maior liberdade para a adoção de medidas efetivas

de redução de seus quadros de pessoal, obedecidos critérios que evitem a utilização abusiva ou persecutória de tais dispositivos;

- *viabilizar o federalismo administrativo:* a introdução de novos formatos institucionais para a gestão em regime de cooperação dos serviços públicos, envolvendo a União, Estados, Distrito Federal e Municípios e a remoção de obstáculos legais à transferência de bens e de pessoal aprofundarão a aplicação dos preceitos do federalismo na administração pública, particularmente no que tange à descentralização dos serviços públicos;
- *romper com formatos jurídicos e institucionais rígidos e uniformizadores:* a reforma constitucional permitirá a implantação de um novo desenho estrutural na Administração Pública brasileira que contemplará a diferenciação e a inovação no tratamento de estruturas, formas jurídicas e métodos de gestão e de controle, particularmente no que tange ao regime jurídico dos servidores, aos mecanismos de recrutamento de quadros e à política remuneratória;
- *enfocar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos:* a assimilação pelo serviço público da centralidade do cidadão e da importância da continua superação de metas de desempenho conjugada com a retirada de controles e obstruções legais desnecessários, repercutirá na melhoria dos serviços públicos.

Em relação ao servidor público, não se intenciona penalizá-lo ou suprimir direitos, mas atualizar dispositivos legais, remover excessos e, sobretudo, propiciar condições à introdução de novas formas de gestão que valorizem a sua profissionalização. Nesse sentido, ressalta-se o seguintes resultados esperados:

- *recuperar o respeito e a imagem do servidor perante a sociedade:* a flexibilização da estabilidade, a introdução de mecanismos de avaliação e a possibilidade de equacionamento da situações de excesso de quadros deverão contribuir para o revigoramento da imagem do servido público perante a opinião pública e para a assimilação de uma nova postura profissional;
- *estimular o desenvolvimento profissional dos servidores:* a permissão da reserva de vagas no concursos e processos seletivos repercutirá na motivação dos servidores e facilitará o seu adequado reposicionamento dentro da administração;
- *melhorar as condições de trabalho:* as flexibilizações introduzidas propiciarão a assimilação de novos métodos e técnicas de gestão, criando condições para substancial melhoria dos padrões gerenciais no serviço público, beneficiando os próprios servidores.

#### *A Emenda*

A administração pública brasileira padece da falta de instrumentos que lhe assegurem flexibilidade para a organização administrativa. A Constituição determina que toda e qualquer alteração de estrutura seja feita por via de lei: o Congresso Nacional dispõe sobre a criação, estruturação e atribuições dos ministérios e órgãos da administração pública, cabendo ao Presidente da República poderes residuais para dispor sobre a sua organização e funcionamento.

A emenda constitucional em tela confere ao Executivo a prerrogativa de dispor sobre a estruturação dos Ministérios e órgãos da administração. O objetivo pretendido é a maior autonomia de gestão e a simplificação de procedimentos para a organização da administração pública, sem prejuízo do controle legislativo em relação à criação e definição de atribuições dos órgãos, que permanece inalterado.

Com as modificações propostas, as mudanças de estrutura na administração federal poderão ser promovidas por ato administrativo, observada a exigência de ampla publicidade. Esta prerrogativa, que já está presente no atual texto constitucional para o Legislativo e o Judiciário, passa a ser estendida também ao Executivo, de modo a que se possa assegurar a mesma autonomia administrativa para os três Poderes.

Também com o objetivo de agilizar procedimentos e remover controles legais desnecessários, foi facultado ao Executivo promover a transformação de cargos, desde que não importe em aumento de despesas ou na alteração da sua natureza jurídica.

No que tange às atribuições dos Poderes para a fixação da remuneração de seus servidores, entendeu-se como oportuna a extensão da exigência de lei nessa matéria ao Legislativo, sujeita à sanção do Presidente da República, a exemplo do que já prevê o texto constitucional em relação aos demais Poderes. Observe-se que tal exigência não alcançará a fixação da remuneração dos membros do Legislativo.

A medida concorrerá para o fortalecimento do equilíbrio entre as prerrogativas dos três Poderes na área administrativa, conforme modelo de simetria de competências, que virá aperfeiçoar o sistema de freios e contrapesos.

São estas as propostas, Sr. Presidente, que constituem parte do conjunto de mudanças constitucionais que têm como propósito transformar a administração pública brasileira em poderoso instrumento do desenvolvimento econômico e social, consoante as diretrizes e objetivos do programa de governo.

Respeitosamente,

NELSON JOBIM  
Ministro de Estado  
da Justiça

  
LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA  
Ministro de Estado  
da Administração Federal e Reforma do Estado

Aviso nº 1.868- SUPAR/C. Civil.

Brasília, 23 de agosto de 1995.

Senhor Primeiro Secretário,

Encaminho a essa Secretaria Mensagem ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República relativa a proposta de emenda constitucional que "Modifica disposições do Título "Da Organização dos Poderes".

Atenciosamente,

  
CLOVIS DE BARROS CARVALHO  
Ministro de Estado Chefe da Casa Civil  
da Presidência da República

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado WILSON CAMPOS  
Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados  
BRASÍLIA-DF.